CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1283 de 2012

Carpeta Nº 1785 de 2012

Comisión Especial de drogas y adicciones, con fines legislativos

MARIHUANA Y SUS DERIVADOS

Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 4 de octubre de 2012

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Sebastián Sabini.

Miembros: Señores Representantes Verónica Alonso, Julio Bango, Carlos Coitiño, Pablo Díaz Angüilla, Felipe Michelini, Ruben Núñez, Nicolás Pereira, Daniel Radío y Daisy Tourné.

Invitados: Señor Martín Jelsma, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Amsterdam y por la Junta Nacional de Drogas, señora Elena Lagomarsino.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Sabini).- Habiendo número, está abierta la reunión.

El señor Diputado Díaz Angüilla, del Partido Nacional, quiere hacer un planteo.

SEÑOR DÍAZ ANGÜILLA.- Propongo que la concurrencia de la Junta Nacional de Drogas se cambie para el jueves 18 de octubre.

SEÑOR PRESIDENTE.- En lo personal, no tengo problema y, además, propongo que para el día 11 de octubre se convoque a la Sociedad de Psiquiatría del Uruguay.

La idea era que la Junta Nacional de Drogas viniera lo antes posible, pero en el día de hoy Diego Cánepa, su Presidente, no se encuentra en el país. Si la bancada del Frente Amplio no tiene inconvenientes, invitamos a la Junta Nacional de Drogas para referirse al proyecto sobre regulación de la Marihuana para el día 18 de octubre.

SEÑOR MICHELINI.- Me parece muy atendible que usted, en términos personales, acepte esta sugerencia de cambio de agenda que propuso el Partido Nacional. Si bien la bancada del Frente Amplio no ha tenido oportunidad de discutir este asunto, por una cuestión de cortesía parlamentaria creemos que es muy razonable. Sin perjuicio de ello, en la medida en que a la Junta Nacional de Drogas se le va a cambiar la fecha, sería bueno que se le transmitiera el mensaje de que se cambió la fecha considerando la máxima brevedad, por lo que sería bueno no postergarla más. A no ser que haya un planteo particular del Partido Nacional de que sea a partir del 18, por alguna posible necesidad que escapa a mi conocimiento, por alguna suplencia o por alguna cuestión de lógica parlamentaria.

Además, debemos tener en cuenta que la agenda de la Junta Nacional de Drogas, que es un órgano colectivo, debe tener sus complejidades.

SEÑOR PRESIDENTE.- Recibimos la acotación que acaba de hacer el señor Diputado Michelini.

(Ingresan a Sala la señora Elena Lagomarsino, Secretaria Nacional de Drogas de la Junta Nacional de Drogas, y el señor Martín Jelsma, profesor de ciencias políticas de la Universidad de Amsterdam)

——La Comisión Especial de Drogas y Adicciones con Fines Legislativos da la bienvenida a la señora Elena Lagomarsino, Secretaria Nacional de Drogas, y al señor Martín Jelsma, que está visitando Uruguay en el marco del ciclo de conferencias organizadas por la Secretaría Nacional de Drogas.

Martín Jelsma nació en Holanda. Es egresado de la Universidad de Amsterdam, donde también realizó el Master en Ciencias Políticas. También efectuó el Master en Estudios Latinoamericanos, en el Centro Inter-Universitario de Investigación sobre América Latina.

En la actualidad, es Coordinador del Programa de Drogas y Democracia del Transnational Institute, TNI.

En el año 2005 recibió el premio Alfred Lindesmith y ha participado en numerosas conferencias internacionales sobre el tema de las drogas y tiene varias publicaciones. Voy a mencionar tres: "Innovación Legislativa en Políticas de Drogas. La iniciativa de América Latina en Drogas y Democracia", de octubre de 2009; "El desarrollo del control internacional de las drogas, lecciones aprendidas y desafíos estratégicos para el futuro", y "Los límites de la latitud. Convenciones de Control de Drogas de las Nacionales Unidas N° 18", como coautor.

Agradecemos especialmente su presencia. Aprovechando que estaba de visita en Uruguay, nos pareció importante convocarlo a la Comisión, en el marco de la discusión del proyecto sobre regulación de la marihuana que estamos estudiando y que esperamos se apruebe. Su experiencia y su conocimiento nos será de muchísima utilidad.

SEÑOR JELSMA.- Buenos días a todos. Muchísimas gracias por brindarme la oportunidad de intercambiar experiencias desde la perspectiva internacional sobre lo que Uruguay está en proceso de preparar y debatir.

Voy a hacer una introducción sobre el trabajo del TNI. Se trata de una entidad internacional, con sede en Amsterdam, pero quienes trabajan en su oficina provienen de todas partes del mundo. Se dedica a varios temas internacionales, pero yo dirijo específicamente el programa sobre políticas de drogas, que está en marcha hace aproximadamente quince años y también tiene un carácter muy internacional. Tenemos trabajos en varios países de América Latina, del sureste de Asia, especialmente, en Birmania, Tailandia, Laos, China, y por supuesto en Europa. Una de las especializaciones es en cuanto al funcionamiento del sistema de fiscalización de Naciones Unidas, los tratados y las agencias de control de drogas.

En cuanto al carácter del trabajo, el Instituto hace estudios de diferentes tipos, pero también saca sus propias conclusiones y recomendaciones. La otra parte de nuestro trabajo es organizar diálogos informales en América Latina, en el sudeste de Asia y en Europa, siempre en colaboración con algún Gobierno de diferentes países. Esas son reuniones a puertas cerradas, intentos de tener una discusión abierta entre funcionarios de Gobierno y expertos para discutir los dilemas que tienen en sus procesos de formulación de políticas de drogas.

En América Latina hemos tenido ocho o nueve diálogos informales, también en un intento de buscar alianzas entre países para coordinar ciertos procesos de reforma en las políticas.

Voy a considerar tres puntos -por supuesto me dirán si hay otros que les parezcan importantes-: en primer lugar, voy a hacer comentarios básicos sobre la propuesta y cómo la vemos desde las experiencias de otros países; en segundo término, voy a entrar en el entorno internacional de reformas, para saber qué está pasando con las políticas sobre cannabis en otras partes del mundo, y, en tercer lugar, voy a tocar el tema de los tratados de Naciones Unidas, los posibles conflictos que puede haber con ellos y las posibles opciones para resolverlos.

En cuanto a la propuesta, hay que tener presente que regulación no es liberación. En la prensa siempre hay mucha confusión de los términos. Aquí en la prensa se titula también con liberación o liberalización, pero la intención no es dejar libre la circulación de la sustancia, sino introducir controles estatales sobre el funcionamiento del mercado.

Por otra parte, la regulación no aumenta el acceso o la disponibilidad de la sustancia. El acceso existe, ahora, en la calle; no es difícil para nadie encontrar cannabis. Entonces, la regulación, en principio, no aumenta el acceso. Ahora no hay escasez, aunque puede haber momentos en que sea difícil encontrar cannabis de buena calidad. Es importante aclarar esto porque cuando se discuten estos temas, en la opinión pública el temor siempre es que la regulación signifique aumento del uso, por el aumento del acceso y la disponibilidad. No es así, pero sí depende de los detalles del modelo de regulación que se implemente.

La regulación de los mercados no es la solución a todos los problemas sociales del país, ni a los problemas más serios en término de usos problemáticos de sustancias psicoactivas como la pasta base. Sí puede ser un instrumento más que ayude, dentro de

una política con varios programas, a enfrentar el uso problemático de la cocaína. Lo que sí puede lograr la regulación del mercado es la eliminación de las ganancias del circuito criminal. No hay otra forma de hacerlo. En cualquier modelo, si la producción y la distribución siguen siendo ilegales, las ganancias para las organizaciones de grupos criminales siguen en marcha. Entonces, la regulación bajo control estatal es la única manera de quitar este mercado de las manos de grupos criminales. Por otra parte, el Gobierno puede prevenir que poblaciones marginales y vulnerables, que tienen muchos otras problemáticas sociales y usan marihuana, no continúen teniendo problemas con el sistema judicial.

Otro punto que puede lograr la regulación es la introducción de elementos de control estatal, como la restricción a menores de edad, que no existe en el mercado ilegal. De hecho, el mercado ilegal no tiene la posibilidad de ejercer ninguna forma de control: es libre. Entonces, la reducción del acceso a menores de edad, solo se puede intentar en el contexto de un mercado regulado. Esto funciona así, por ejemplo, en mi país con los "coffee shops".

Asimismo, se puede alcanzar otro aspecto positivo: garantizar estándares mínimos de calidad y de contenido, en el balance entre THC y CBD, para minimizar los efectos negativos en la salud. Esto también es imposible controlar en un marcado ilegal; ahora bien, en un mercado bajo control estatal sí se pueden introducir estándares para que los usuarios, al menos, consuman una sustancia menos dañina para su salud.

Otro de los objetivos explícitos por parte del Gobierno pasa por la idea de separar los mercados. En este sentido, creo que no deberíamos generarnos expectativas demasiado grandes en términos de reducir los niveles de consumo de "paco". Eso sí, ahora, quienes solo quieren fumar un porro están en contacto con vendedores en la calle que también les ofrecen otras sustancias. Con esta alternativa, por lo menos se disminuye el contacto con esas otras sustancias y con los vendedores ilegales.

Este es uno de los objetivos que tuvo Holanda, hace ya casi cuarenta años, cuando empezó a introducir el sistema de los "coffee shop". En ese momento, el problema mayor para Holanda era el consumo de heroína en la calle, inclusive, a menores. Entonces, el permitir la venta de cannabis en los "coffee shops" -tiendas especializadas- logró bajar el número de nuevos usuarios de heroína. Desde entonces, el promedio de edad de los nuevos consumidores de heroína comenzó a aumentar cada año; la edad promedio son los cuarenta años. Y la situación del consumo de heroína en Holanda, está más o menos bajo control en términos de problemática social. Ahora bien, debo precisar que ello no solo se debe a la separación del mercado, sino también a que en la misma época se introdujeron varios programas sociales de atención de salud, específicamente para la atender la problemática de este grupo de usuarios de heroína, como salas de consumo, programas de metadona y prescripción de heroína a los usuarios más problemáticos. De manera que el conjunto de esas medidas permitió controlar el gran problema que había con la heroína. En este sentido, la separación de los mercados fue un instrumento útil dentro de este paquete.

Finalmente, creo que el modelo de control estatal -mediante un sistema de licencias, etcétera- puede ir de la mano con el autocultivo. En este sentido, ya existe mucha más experiencia en el mundo: hay como veinticinco países que han descriminalizado la posesión y el cultivo para uso personal.

En cuanto al entorno internacional de las reformas con respecto al cannabis, creo que la propuesta de Uruguay se realiza en un momento adecuado. En casi todo el mundo cada día crecen más las dudas sobre la eficacia de las políticas en materia de drogas, especialmente en referencia al cannabis. En base a mis experiencias -he mantenido unos

veinticinco diálogos informales en el mundo; desde hace quince años estoy participando en las reuniones de la Comisión de estupefacientes de la ONU y estoy en permanente contacto con muchos funcionarios de gobierno y oficiales de las agencias de Naciones Unidas sobre estos temas- creo que cada vez es más difícil encontrar a alguien que no piense que el camino hacia el que tenemos que ir es el de la regulación del mercado para el cannabis. Creo que son pocos quienes, en nombre de su gobierno, pueden decir que eso no es así en reuniones formales, porque todos han firmado los tratados y hasta ahora, mayoritariamente, no hay países que hayan tomado otra decisión. Entonces, sigue siendo un tema polarizado, complicado. Reitero: de todas las reuniones informales, y de mis contactos directos, surge muy claramente y está creciendo la idea de que debemos sacar el cannabis de todo el sistema de control existente. La discusión es diferente, y mucho más compleja, en cuanto a otras drogas.

En términos de reformas que ya están en marcha, existen cuatro diferentes modelos.

El primero es, simplemente, la discriminalización de la posesión y del cultivo para uso personal. No es una cuestión que sea permitida bajo ciertas condiciones aunque, en casi dos décadas, la JIFE se ha quejado varias veces de países que introdujeron la discriminalización formal. Pero, ahora, la JIFE ha aceptado que se permita bajo ciertas condiciones. Entonces, ahí está resuelto jurídicamente el problema.

Si quiere podemos entrar en más detalles.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sería bueno que aclarara qué es la JIFE, porque muchos no lo saben.

SEÑOR JELSMA.- La JIFE es la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Es el órgano establecido por la Convención Única de 1961, con el mandato de monitorear el cumplimiento de los tratados y de manejar todo el sistema administrativo para el comercio lícito de todas estas sustancias con fines medicinales, ya que ese es otro aspecto que los tratados regulan.

Los otros tres modelos que han aparecido son los siguientes. Uno de ellos son los "coffee shops" en Holanda. Es un modelo muy especial pero, jurídicamente, es muy cuestionable, porque no se ha discriminalizado ya que en ese país sigue siendo ilegal la venta, la posesión y el cultivo. Solamente se utiliza la posibilidad discrecional de la fiscalía y de la policía de no perseguir la venta al menudeo porque no tiene prioridad. En estas bases funciona todo el sistema de los "coffee shops", pero la parte de suministro de los "coffee shops" y la producción sigue siendo completamente ilegal y activamente perseguida por la policía. Eso crea grandes inconsistencias, porque el dueño del "coffee shops" tiene que comprar la mercadería en el mercado ilegal y, hasta puede ser detenido por la policía en el momento de la compra, aunque la venta al menudeo en los "coffee shops" está permitida y no perseguida.

En cuanto a los menores hay una política estricta, porque un "coffee shops" puede ser cerrado automática e inmediatamente si se encuentran menores de edad allí adentro.

Otro modelo, el más reciente, tiene que ver con los clubes sociales en España. Es un modelo muy bien pensado. Funciona totalmente en paz la discriminalización del cultivo para uso personal, usando esa posibilidad en una forma colectiva. Creo que una de las limitaciones de este modelo es que no va a llegar a cubrir todo el mercado, porque no todos los usuarios quieren ser registrados o ser parte de un sistema, porque eso lleva tiempo. Una parte prefiere simplemente comprarlo en el mercado, en la calle o de otra forma. Entonces, es difícil pensar que ese tipo de asociaciones de usuarios crezca de

forma tal que compren todo el cannabis en el mercado. No creo que pueda pasar, pero veremos qué ocurre en España, porque esto está creciendo rápidamente.

La otra dificultad es que surgen clubes que abusan del modelo porque lo usan de una manera que no sería permitida en términos jurídicos. Hay algunos clubes muy grandes, especialmente en Cataluña, con 10.000 miembros. Es muy fácil entrar allí, y también está abierto para extranjeros, pero no hay ninguna forma de control social. Además, están creciendo tan rápidamente que no logra organizar la producción de una buena manera. Entonces, compran en el mercado ilegal y, allí surge el mismo problema que con los "coffee shops". Quienes están involucrados en esas negociaciones están buscando reglamentos para los clubes con el fin de prevenir que surjan estos problemas del sistema.

Podría ser muy interesante ver qué tipo de reglas van a diseñar en España para los clubes.

Finalmente, otro modelo que surgió es el de la marihuana medicinal que, en principio, no está totalmente permitida. Bajo los tratados ahora está suficientemente comprobado que tiene usos medicinales importantes. Hay una gran cantidad de países que ya han introducido el cannabis en su lista de medicinas, arreglando de alguna forma el acceso medicinal.

Por ejemplo, en la forma en que se usa ese modelo en California, es abusivo, porque en la práctica también cubre todos los usos recreativos. Ahora, para cada adulto es muy fácil tener una carta de un médico si tiene dolor de cabeza o si dice que con cannabis duerme mejor, y puede comprar lo que quiera en una tienda o dispensario legal. Entonces, jurídicamente es cuestionable, pero creció de esa forma porque no era posible regular el mercado.

Todos estos modelos tienen sus problemas y todos tienen limitaciones en cuanto a cubrir el mercado y toda la cadena de producción de consumo. Allí surge la parte buena de la posible propuesta para acá de que, por primera vez, se pudiera regular toda la cadena.

Ahora también surgen propuestas en forma de referéndum en tres Estados de los Estados Unidos, los que se harán en las elecciones de principios de noviembre. Estas son propuestas de regulación legal del mercado abiertamente y sin hipocresía. Especialmente la propuesta del Estado de Washington tiene una mayoría de más de 60% en las encuestas. Entonces, es muy probable que por lo menos allí, y quizás en uno de los otros Estados que son Colorado y Oregon, se gane el referéndum. Esto cambiaría inmediatamente el panorama para Uruguay, porque no sería el único lugar del mundo donde democráticamente se llegaría a una propuesta y a una decisión sobre regulación.

SEÑORA TOURNÉ.- ¿Cuáles son los otros dos Estados, además de Washington?

SEÑOR JELSMA.- Colorado y Oregon.

Voy a referirme al tercer tema, que es el de los tratados, que resulta delicado y complicado y es una de las razones que está detrás del hecho de que hasta ahora otros países no hayan hecho esto. Incluso, esto ha sucedido en los Países Bajos. En Holanda, por ejemplo, aunque ya hubo varias propuestas de aumentar y completar el modelo para regular la producción, el Gobierno -a veces con mayoría parlamentaria- hasta ahora se ha negado a hacerlo con el único argumento de la violación de los tratados internacionales. Entonces, un punto de partida es si el Derecho Internacional es algo para tratar en forma muy seria, aunque es importante por muchas razones. Aquí simplemente se trata de violar un Tratado que ha sido firmado, pero tampoco queremos que otros países lo hagan

en temas relativos a los derechos humanos u otros asuntos. Hay que ser respetuosos de los compromisos del Derecho internacional.

Una regulación de toda la cadena no está permitida bajo el sistema de los tratados y no creo que debamos entrar otra vez en una forma de hipocresía jurídica para intentar inventar una interpretación que lo justifique, porque la JIFE no va a aceptarlo para otros países y va a ser claro que se trata de una forma de hipocresía. Se va a originar un conflicto con el Tratado, especialmente con la Comisión única de 1961, cuyas prohibiciones penales fueron reforzadas por la Convención de 1988.

Al mismo tiempo, creo que la regulación no puede ser la razón para no hacerlo. Si realmente ustedes están convencidos de que esto es mejor para la salud pública, para acabar con la criminalidad y por todos los argumentos expresados, un viejo instrumento internacional no puede ser la única razón para no hacerlo. Entonces, en el caso de implementar la regulación, hay que buscar formas de reconciliar la práctica con esas obligaciones internacionales. Ahí surgen varios argumentos que también se pueden usar en la discusión con los organismos de Naciones Unidas, con la JIFE y también en la comunicación con otros países que sin duda van a criticar a Uruguay si va en esta dirección.

Los argumentos son, en primer lugar, que aunque está claro que esto sería una violación de ciertas prohibiciones penales de estos dos tratados, en principio es justificable bajo el objetivo original de la Comisión, que es el de proteger la salud pública. Entonces, se puede argumentar que en interés de la salud pública hay que cuestionar algunas prohibiciones de los actuales tratados, y eso está en línea con el objetivo original de la Comisión.

El segundo argumento que creo que hay que precisar aún más, es el cuestionamiento específico de la inclusión del cannabis en el sistema de los tratados, porque ahora no se trata de cuestionar el sistema del control en sí. Se trata del caso específico del cannabis y su inserción en el sistema de los tratados. Eso ha sido muy dudoso en términos de procedimiento y en término de los argumentos científicos que surgieron en el proceso. Esto ocurrió ya en Ginebra con un viejo tratado de 1925. En ese momento, en la agenda no estaba previsto incluir el cannabis ni había ningún documento de sustento. Era una propuesta de Egipto, y por varias razones y para sorpresa de muchos —algunos ni siquiera sabían qué era el cannabis-, al final de las negociaciones decidieron incluirlo en la lista, sin ningún documento sobre su peligrosidad.

Después de la Segunda Guerra Mundial, todos los instrumentos y tratados de antes se unificaron en la Convención Única de Estupefacientes de 1961 y allí automáticamente incluyeron todas las sustancias de los tratados anteriores en las listas. Otra vez no hubo realmente un buen proceso de verificación en cuanto a si el cannabis debía estar o no dentro del sistema. Pero para escoger y decidir en qué listas debería ser incluido -hay cuatro diferentes listas con diferentes niveles de control-, el nuevo sistema de Naciones Unidas requiere una recomendación de la OMS. Lo que ocurrió fue que durante las preparaciones, un argentino, que era el Secretario del Comité de Expertos de la OMS —sin pasar por el propio Comité-, escribió una condena muy fuerte sobre el cannabis. Él dijo que quien utilizara esta sustancia podía llegar a inyectarse heroína o a padecer psicosis, pero de una manera exagerada.

En realidad, hoy en día ningún experto podría suscribir un documento de ese tipo, pero en ese entonces ese argumento fue visto como la opinión y la recomendación de la OMS, por lo que se decidió incluir al cannabis en las dos listas más estrictas, inclusive, en lista cuatro, que tiene cuatro sustancias. Cabe destacar que en esta lista no está ni la cocaína ni la pasta base, pero sí el cannabis, junto a la heroína.

Entonces, viendo todo ese proceso, es justificable cuestionar la inclusión del cannabis en este sistema y la lógica del sistema en sí.

Por tanto, teniendo en cuenta la complejidad y el hecho de que es inevitable el conflicto jurídico con los tratados, hay varias rutas que se pueden tomar para considerar el tema. En teoría, es posible cambiar los tratados y, de hecho, esos tres países hace dos días le enviaron una carta al Secretario General del Gobierno de Guatemala para que convoque a una conferencia internacional, inclusive, para hablar sobre los tratados. Ese sería el procedimiento para impulsar ese cambio, el cual no va a durar, por ejemplo, a durar diez años. De todos modos, sabemos que la negociación va a ser muy difícil, porque va a haber muchos países que querrán que el cannabis siga prohibido, tal como ocurre actualmente. En este momento hay trece países que siguen con algunas prohibiciones. Entonces, va a ser muy difícil alcanzar acuerdos entre los ciento sesenta y cuatro países que confirmaron el tratado que establece que hay que prohibir el cannabis

En realidad, no creo que esa conferencia se lleve a cabo, aunque pienso que es una buena idea; de todos modos, no creo que se vaya a solucionar el conflicto específico de Uruguay, en caso de que regule el uso de esta sustancia.

Entonces, una de las posibilidades es solicitar la revisión de la recomendación de la OMS -que en mi opinión ha sido un error- y pedir que se elabore una nueva. De hecho, la OMS está poniendo en marcha una revisión, y si bien se trata de una iniciativa propia, fue tomada en base a una resolución adoptada en la Comisión de Estupefacientes, que trataba sobre semillas de cannabis.

En realidad, Japón solicitó a la Comisión la inclusión de las semillas en la lista de los tratados, porque en este momento no tienen ningún control. Para hacerlo, se necesita una recomendación de la OMS, ya que no se puede clasificar nada bajo los tratados si no se cuenta con ello. Entonces, como incluir las semillas es algo extraño, y la única revisión que se hizo fue en 1955, la OMS consideró que era un buen momento para hacer una revisión del cannabis en su totalidad. Inclusive, este tema está en la agenda de la reunión del Comité de Expertos que se llevará a cabo el año que viene. De todos modos, yo diría que es impensable que se vaya a reconfirmar la recomendación que se hizo en 1955, que fue utilizada en 1961 para la inclusión del cannabis en las listas uno y cuatro.

Sin embargo, aunque la OMS es la que realiza la recomendación, la Comisión de Estupefacientes es la que debe decidir, por supuesto, en base a ella. De todos modos, por razones políticas, la OMS pude recomendar una reclasificación. Aclaro que en la Comisión de Estupefacientes los temas son aprobados por mayoría simple.

Cabe agregar que no hay ejemplos recientes de politización de esas recomendaciones de la OMS. Sin embargo, hay antecedentes que indican que por razones más políticas se han bloqueado; sin duda, la nueva recomendación va a generar mucha polémica.

La otra posibilidad a tener en cuenta refiere a lo que está haciendo Bolivia actualmente. Ese país tiene un conflicto con el tratado sobre la hoja de coca, teniendo en cuenta que la Comisión de Estupefacientes dice, explícitamente, que hay que prohibir la masticación de la hoja de coca. De todos modos, esto no se ha tenido en cuenta en Bolivia, por lo que viola el tratado, al igual que Argentina, Perú y Colombia, que dan esa posibilidad a las reservas indígenas. Pero ahora, con su nueva Constitución, en la que la hoja de coca se ha reconocido como parte de su patrimonio cultural, ese país quiere resolver ese conflicto jurídico y que su resolución sea respetada por el Derecho Internacional.

Entonces, en primera instancia, lo que quería ese país era enmendar lo que establece la Comisión, que prohíbe que se mastique la hoja de coca, pero ese proceso fracasó, por lo que se retiró de la Comisión, y en este momento está en proceso de conformar una nueva reserva sobre la hoja de coca.

Los otros países miembros de la Comisión tienen un año para presentar objeciones contra las nuevas resoluciones, y hasta ahora solamente Estados Unidos ha puesto sobre la mesa una objeción formal contra la nueva reserva. Es importante aclarar que se requiere, por lo menos, del voto de una tercera parte de los países miembros para bloquear la solicitud; estamos hablando de sesenta y tres países, por lo que es improbable que se llegue al número necesario.

Por tanto, podemos decir que Bolivia va a tener éxito y que la crítica y el intento que está llevando a cabo Estados Unidos no tiene que ver tanto con la hoja de coca, sino con que quedaría sentado un antecedente que podría ser utilizado por otros países para el cannabis. Entonces, si Bolivia logra su objetivo, será difícil impedir que otro país haga lo mismo pero con otra planta.

Entonces, definitivamente abre una posibilidad, que también va a ser criticada, pero por lo menos, es algo que se puede considerar. Tampoco creo que sea urgente resolverlo inmediatamente. Hay varios ejemplos de países que están en directa violación sobre ciertos puntos, sin tener una reserva. La forma que el gobierno de Holanda ha usado para justificar los "coffee shops" es la de decir que están dentro de los límites de la flexibilidad establecida en los tratados, pero la JIFE no ha compartido esa interpretación. Por lo tanto, Holanda es condenada cada año por violación al tratado. Eso no es agradable, pero tampoco es tan grave. Entonces, creo que se puede esperar un poco, ver si otros países van a seguir el ejemplo de Uruguay, hablar con otros países y tener una argumentación bien fundada. Si se logran juntar varios países se podrá llevar a cabo una gestión coordinada.

La flexibilidad y los límites requieren un análisis más jurídico.

SEÑOR NÚÑEZ (don Ruben).- Quisiera saber si en Holanda mejoró la situación a partir de la aplicación de la ley. ¿En qué situación quedaron las otras drogas? ¿Existe el mismo flujo o ha mermado? En una escala del uno al diez ¿qué número le daría al consumo de cannabis en Holanda? La información que nos ha llegado dice que ha sido una experiencia negativa. Al escucharlo tengo que rever lo que me llega a través de otros medios.

¿Cuál es el balance que usted hace de esta experiencia? ¿Hubo una disminución en las otras drogas?

SEÑOR BANGO.- Sus aportes enriquecen mucho nuestro trabajo.

Quisiera que nos aclararan cuál es la situación en Holanda. Según tengo entendido, al contrario de lo que se piensa en Uruguay, la marihuana no ha sido legalizada, sino que, en base a un principio jurídico de oportunidad, tomaron la decisión de no perseguir a quienes venden o consumen en los "coffee shops". Sí persiguen a las llamadas drogas duras.

Asimismo, se ha planteado el problema que existiría en Holanda debido al turismo cannábico, así como algunas medidas que se estarían tomando. En la medida en que estamos tomando una decisión dentro de un contexto regional en el que no existe regulación del cannabis, nos encontraríamos en una situación de aislamiento o, eventualmente, de penetración de fronteras. Quizá puedan aparecer algunos de esos impactos. Sería interesante conocer cuál es su punto de vista sobre aspectos de la

geopolítica regional, a la luz de la experiencia que tuvieron en Holanda, ya que pasaron por esa situación y tienen un reconocido turismo cannábico. Aquí, algunas personas piensan que podría alterarse el orden social debido a este tipo de cuestiones.

SEÑOR MICHELINI.- Agradezco la clara exposición que nos ha brindado el señor Jelsma ya que incorpora elementos de reflexión al proyecto que está a estudio de esta Comisión.

Para nuestro país, que se encuentra ubicado entre dos potencias, como son Argentina y Brasil, el cumplimiento del derecho internacional -como para todo país de mediana talla- tiene una importancia sustantiva. Por eso me pareció muy interesante el análisis que usted hizo en cuanto a que, en aras de una decisión de salud pública, no debería incumplirse una norma internacional asumida libremente, como es un tratado. A su vez, en nuestro país el consumo de sustancias prohibidas o estupefacientes no está penado por la ley, así como tampoco la posesión de cantidades que sean utilizadas para consumo personal. Se da una situación peculiar, porque sí está penada su obtención; es decir que en nuestro derecho existe una contradicción. ¿Esa práctica no es una violación a la Convención Única de 1961? Me refiero a que no exista una pena al consumo de sustancias prohibidas y ni siquiera a la posesión en pequeñas cantidades de sustancias que están en la lista que usted mencionó.

Yo comparto que todo tratado debe ser cumplido de buena fe -es un principio de derecho internacional-, pero quisiera saber si existe un mandato expreso en la Convención Única de 1961 de seguimiento de prácticas internas, que no se encuentren establecidas necesariamente en la legislación.

SEÑOR DÍAZ ANGÜILLA.- De la alocución del invitado interpreté que el autocultivo para el consumo podría estar aceptado por la JIFE. ¿Esto no encontraría ninguna objeción internacional? ¿No estaríamos violando ningún tratado?

SEÑOR RADÍO.- La exposición del señor Jelsma ha sido muy rica.

La legislación que hoy regula el consumo en Uruguay tiene contradicciones: habilitar el consumo, pero no habilitar la forma de acceder a la sustancia tiene una contradicción implícita. En el caso de Holanda, también hay algunos vacíos, por ejemplo, el abastecimiento de los "coffee shops".

En algunos sectores se escucha decir que hay una suerte de revisión de la experiencia holandesa: se avanzó, pero no se han obtenido los resultados esperados, por lo que ahora se está pensando distinto. En más de una oportunidad, sin demasiada argumentación, he dicho que eso no es así: que uno ajuste regulaciones no quiere decir que esté arrepentido de haber llevado adelante ese paso, pero me gustaría que el señor Jelsma nos informara más al respecto.

SEÑOR PEREIRA (don Nicolás).- Hay algo que no me quedó claro. El señor Jelsma dijo que hay más de veinticinco países que ya tienen regulado el autocultivo. ¿Esto es así?

Por otro lado, en varias de las legislaciones vigentes de diferentes partes del mundo hay distintos niveles de contradicción. En Uruguay está la legislación a la que hizo referencia el señor Diputado Michelini. Nuestro invitado mencionó la experiencia holandesa en cuanto al problema del abastecimiento a los "coffee shops". Hace unos días, tuvimos la presencia de otra experta en estos temas, quien nos planteaba la experiencia en California. Más allá del abuso que se pueda dar en esa experiencia, en la medida en que el autocultivo debería ser para uso medicinal, quisiera saber si la

capacidad de abastecer esos lugares de expendio de marihuana para uso medicinal está regulada.

También quisiera que el señor Jelsma profundizara en cuanto a los tres procesos de referéndum en curso en Estados Unidos. ¿Qué alcance tiene cada uno de ellos en el conjunto de la cadena? ¿Regula solamente una parte o toda la cadena? Quisiera saber esto a efectos de ver qué puntos de contacto tenemos con esas posibles experiencias futuras.

SEÑOR PRESIDENTE.- Una de las cuestiones que quiero consultar es cómo regulamos el consumo. Esto es especialmente importante en Uruguay porque el consumo es legal. Quisiera saber cuáles son las regulaciones de consumo, por ejemplo, para los espacios públicos, para conducir, para los menores y para los turistas.

SEÑOR JELSMA.- Empezaré a contestar sobre si la situación en Holanda ha sido un éxito o un fracaso, sobre si estamos dando pasos atrás y cómo es la relación con otras sustancias.

El principio del funcionamiento de los "coffee shops" no está en cuestión. Estos tienen un apoyo grande en la población. Solamente los partidos cristianos que formaban parte del Gobierno anterior -que tienen minoría- quieren abolir el sistema de los "coffee shops". Hay una gran mayoría a favor de mantener este sistema. Se hizo una evaluación muy profunda de todos los aspectos de la política de droga en Holanda -no solo sobre los "coffee shops"- durante los cuarenta años de aplicación, en base a la cual se elaboró un documento muy grande. Esta evaluación llegó a conclusiones positivas sobre el principio básico del establecimiento de los "coffee shops": logró la separación del mercado y posiblemente contribuyó a disminuir los problemas graves con la heroína. Esa parte básica no está en cuestión.

Durante el Gobierno que ahora está cambiando se dijo a nivel internacional que se dieron grandes pasos hacia atrás por el fracaso sufrido. Eso no es así. Hubo problemas con el turismo y con cuestiones más de carácter político, que realmente no tenían nada que ver con problemas reales.

El problema del turismo ahora forma parte del debate. Este ha sido el único gran cambio durante el Gobierno anterior. El sistema de los "coffee shops" era abierto a todos, incluidos los visitantes, los turistas. En las grandes ciudades nunca hubo un problema comparable con el de los hooligans que vienen de Inglaterra y toman alcohol. Esto es relativamente tranquilo y las personas no vienen específicamente para fumar en "coffee shops", pero estando en Amsterdam, algunos turistas quieren tener la posibilidad de hacerlo.

Donde generó problemas fue en las ciudades fronterizas con Bélgica. Se daba una combinación de problemas, en primer lugar de orden público, con el tránsito de coches y el estacionamiento, que provocaban cierto nivel de desorden porque el flujo era grande. Diariamente había gente entrando, comprando y saliendo. Entonces, la propuesta de las autoridades locales para solucionar esto fue establecer un punto de venta en la frontera para que no necesitaran entrar en la ciudad.

SEÑORA ALONSO.- Usted decía que el único problema ha sido con los extranjeros y, por tanto, se decidió la relocalización en determinados lugares. A veces uno recibe información errónea y por eso lo consulto. ¿Este ha sido el único problema? Lo pregunto porque la información que nosotros tenemos es que Holanda ha reducido la cantidad de "coffee shops" de 2.000 a menos de 600; que antes se permitía comprar creo que 30 gramos y esa cantidad se ha reducido a 5 gramos, y que antes los "coffee shops" estaban instalados en determinados lugares y hoy hay una regulación que establece que deben

estar alejados de las instituciones estudiantiles y deportivas. ¿Eso es así o el problema es solo con los extranjeros?

SEÑOR JELSMA.- Había varias medidas. No es el único problema, sino que el gran cambio ha sido la propuesta de cerrar los "coffee shops" a los extranjeros. Esto ha generado no solo una cantidad de discusiones, sino también nuevos problemas y una gran oposición de las autoridades locales. La gran mayoría de los alcaldes está muy en contra de hacerlo. La razón es obvia, y ya se puede ver algo de esto en el sur. Pueden imaginar la situación en Amsterdam, con un millón de turistas que van a seguir yendo: si no pueden entrar a un "coffee shop", lo que va a pasar será una explosión de la venta ilegal en la calle. Con esto se pierde la ganancia que había por la separación de los mercados y la restricción de venta a menores de edad; en la calle todos pueden comprar todas las sustancias, y los menores de edad tienen acceso directo. Eso es exactamente lo que está pasando en el sur, donde se introdujo este cambio a partir del 1º de mayo. Está previsto para el 1º de enero extenderlo al noreste del país, pero hasta ahora las grandes ciudades se resisten a hacerlo. Depende de la formación del nuevo gobierno si se mantiene o no esa regla, y yo estoy casi convencido de que van a suspenderla, de que no van a presionar a las ciudades para introducirla.

La distancia con respecto a las escuelas era más bien un tema político porque los menores de edad no pueden entrar a los "coffee shops". Se trata de escuelas primarias y secundarias y, por lo tanto, de menores de edad que, repito, no tienen ninguna posibilidad de entrar a los "coffee shops". El control es muy fuerte en ese punto. Entonces, ¿qué diferencia hace que estén a determinada distancia de las escuelas? Por supuesto que suena bien la idea de dejar afuera a los niños, pero en la práctica no significa nada, porque no pueden entrar a los "coffee shops". Esta medida genera grandes problemas logísticos porque en el centro de una ciudad como Amsterdam, donde está la mayoría de los "coffee shops", no se encuentra un lugar que no tenga un centro de educación a 350 metros. Entonces, todos los "coffee shops" deberían desaparecer del centro de la ciudad y el alcalde -y la mayoría del municipio- se niega a introducir esa medida.

Había presión del gobierno anterior. Había resistencia de parte de las autoridades locales a seguir con esas medidas. Por tanto, algunas de estas cosas se van a resolver con el próximo gobierno.

Es cierto que había una reducción de la cantidad de "coffee shops", pero se trata de un proyecto que está en marcha desde hace quince años. Se ha dado gradualmente y el motivo era introducir controles más estrictos con respecto a quién puede ser dueño de un "coffee shop", por ejemplo, en cuanto a sus antecedentes criminales. Esta era una de las razones por las cuales una cantidad de "coffee shops" tenían que cerrar. Se pretendía una aplicación de las reglas más estricta. Por ejemplo, un "coffee shop" donde se vende éxtasis se cierra inmediatamente. Si permite la entrada a menores, también se cierra. Pero este control no empezó con el gobierno anterior, sino hace más tiempo.

Estas han sido medidas de mejoramiento del control, para hacerlo más estricto, porque había casos de abuso del sistema, etcétera, pero no cuestionan el principio del sistema. El control es más estricto y por eso se ha reducido la cantidad de "coffee shops".

SEÑOR BANGO.- ¿Uno podría inferir que el cierre de los "coffee shops" no tiene que ver con una evaluación en términos de fracaso de la política de reducción de daño, sino con una intención de extremar las medidas de control?

SEÑOR JELSMA.- Es correcto. No hay ninguna evaluación que diga que ha sido un fracaso el establecimiento de los "coffee shops". La única evaluación que habla de fracaso es por el hecho de que no está completo el sistema de regulación, porque sigue

la criminalidad, pero este es otro nivel de fracaso porque la respuesta es ir pasos adelante, no hacia atrás. Entonces, sigue esa discusión y cada año aparecen nuevas propuestas y discusiones en el Parlamento sobre cómo regular la producción.

Hay varias ciudades que han gestionado formalmente la posibilidad de experimentar en lo municipal con proyectos pilotos de producción. Esa situación sí ha empeorado con la criminalidad y la violencia, pero no es consecuencia de los "coffee shops" sino de la falta de regulación de la producción. La persecución al cultivo se intensificó en los últimos diez años. Diariamente hay operaciones policiales contra cultivos ilegales, porque todos los cultivos son ilegales. Todo ese incremento de la represión llevó al hecho de que los menos organizados gradualmente desaparecieran del mercado, y más y más grupos de criminales dominaran la producción, con mayor violencia. Eso es lo que fracasó, pero nadie busca la respuesta en cerrar los "coffee shops". La respuesta a esos problemas es la regulación del suministro.

Hubo preguntas sobre los tratados, si se permitía el uso, el cultivo, etcétera. Ninguno de los tratados obliga a los países a criminalizar, a penalizar el uso en sí. Es muy explícito -también en los comentarios de las convenciones- que no es necesario introducir la penalización del uso en sí. La convención única tenía un artículo bien fuerte que introducía como ofensas penales a todos los conductos -venta, posesión, etcétera, aunque no el uso-, porque había muchas dudas sobre la injerencia en legislación. Asimismo, había una cláusula de escape también muy fuerte. Todas las previsiones de esa convención dependen de principios básicos y constitucionales del sistema jurídico de los países. Entonces, era un escape grande decir: "Si no quieres penalizar posesión, no lo hagas".

Eso cambió con la convención de 1988, que se hizo parte de esa cláusula de escape e introdujo una obligación más fuerte que determinó que el tráfico, la venta, la producción y el cultivo eran ofensas penales, con penas fuertes inclusive de prisión. Ahí el único escape era un artículo por separado -el artículo 4, párrafo tres- que determinaba que la criminalización de todos esos conductos, si eran para uso personal, dependía de principios básicos y constitucionales del país. Entonces, escapaba de la convención única, pero ahora solamente era aplicable a conductos directamente relacionados al consumo personal. Ahí sí se incluyó explícitamente el cultivo para uso personal que cabe dentro de esta cláusula de escape de principios básicos. Si no hay cuestionamiento sobre la posibilidad de descriminalizar el autocultivo, la dificultad -este es el conflicto- es que en la producción para distribución, etcétera, no hay ninguna cláusula de escape y ahí sí se entra en violación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con esa lógica, ¿los clubes españoles también quedarían por fuera de la convención?

SEÑOR JELSMA.- Sí, aunque todavía la FIFA no se ha expresado explícitamente sobre los clubes. Yo diría, y también la jurisprudencia en España lo dice que es una chicana. Los Jueces, por supuesto, han mirado a las convenciones. Sí, creo que está al borde de lo que se puede justificar. No me sorprendería que la JIFE no aceptara esa interpretación, como hizo con Holanda y los "coffee shops", lo sigue haciendo con las salas de consumo y antes lo hizo con la descriminalización de posesión para uso personal. Ahí se ha cambiado de posición, por suerte. No me sorprendería si no lo aceptara, aunque jurídicamente no veo razones. Este caso específico de interpretación está en detalle en el documento.

Sobre la cantidad de países que lo han introducido, son de veinticuatro a treinta. Estos son los países que han descriminalizado posesión para uso personal, pero no en todos ha sido claramente definido si el cultivo cabe dentro de la posesión. Algunos sí han

introducido explícitamente, en jurisprudencia o en directrices para la fiscalía, umbrales cuantitativos que determinan cuántas plantas se pueden tener. De ese grupo de países no sé cuántos explícitamente han incluido el cultivo en la descriminalización, pero son varios. Por ejemplo, la República Checa lo hizo recientemente, España y Portugal. Por lo menos diez tienen reglas específicas también sobre el cultivo. Hay un documento que les puedo enviar después, que da un panorama de los veinticinco países.

Sobre los referéndum y si la diferencia es cortar la cadena, los tres proponen una regulación desde la producción hasta el consumo, es decir, en toda la cadena. De manera que hay diferencias de detalle de cómo se propone organizar esto. Por ejemplo, en la propuesta para el Estado de Washington no se permite el autocultivo, lo cual es un poco extraño; en los otros dos, sí. También son diferentes los puntos de venta: en el Estado de Washington se hará en las tiendas especiales que ya existen para la venta de alcohol; en los demás, se hará en dispensarios específicos para el cannabis.

También hay diferencias en términos de monopolio estatal versus licencias para empresas con fines de lucro. En ese sentido, no hay ningún monopolio estatal total, porque dentro de la legislación de Estados Unidos es casi imposible mantener un monopolio del Estado.

En cuanto al suministro a los dispensarios con fines medicinales, en gran parte está organizado bajo licencia y control estatal. Ahora bien, en California, no a nivel estatal sino de "county", hay barrios en los que hay menos regulación. Entonces, mucha gente puede empezar a cultivar y hacer un acuerdo con un dispensario para el suministro, violando las convenciones, que por supuesto que permiten el uso medicinal, pero obligan a los países para que en algún momento de la cadena, exista un control en manos del Estado. Entonces, no se trata de un monopolio de producción, porque pueden haber varios productores con licencia, pero solamente pueden efectuar la venta al Estado, porque hay una agencia centralizada para ejercer una instancia de control en la cadena. Creo que hay diecisiete Estados en USA que ya tienen previsto el uso medicinal del cannabis, pero varios de ellos están en violación de los tratados, por no ejercer ese control estatal.

En cuanto a la regulación del consumo, hay muchas diferencias a nivel de experiencia, si analizamos la situación de los veinticinco o treinta países que lo han descriminalizado. En algunos países hay restricciones de uso en público; en otros, hay restricciones de uso en tránsito y existen controles, como los que se ejercen con el consumo del alcohol. En definitiva, están los que tienen alguna forma de acceso regulado, pero todos tienen restricciones para menores de edad, si bien casi no existen países que tengan la posibilidad de la compra regulada.

En cuanto a la situación en la región -Argentina, Brasil-, hay que considerar el tema del turismo. Creo que la situación de Uruguay es diferente en comparación con todos los problemas que tenemos ahora en Holanda: allí se habla de cerrar el sistema, pero aquí todavía no hay un sistema de venta regulada. Entonces, aquí no se trata de cerrarlo; simplemente, se propone no abrirlo desde el inicio. Por lo tanto, no habrá un flujo de turistas con ese cometido.

Hay muchas discusiones en Brasil y en Argentina sobre los posibles cambios que esto acarrearía. Ustedes conocen la situación. Ahora, con la Presidenta Dilma Rousseff, se está reparando un proceso que estaba en marcha. Se ha dado un gran paso adelante en término de legislación para reparar los errores que se cometieron con el diseño de descriminalización: están conscientes de ello y ya hay proyectos de ley elaborados para reformar tal situación. La Presidenta está esperando estas mejoras, en la medida en que tiene dificultades para dar cualquier paso con la descriminalización y con cualquier medida que suponga establecer penas más ligeras. De todas maneras, creo que existen

buenas propuestas en este sentido, aunque todavía no apuntan a la regulación del mercado, y en Argentina ocurre más o menos la misma situación. Allí por supuesto que se va a despenalizar la posesión para el uso personal, porque hay una decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el sentido de que debe hacerlo. El hecho de que todavía no lo haya hecho tiene que ver con trámites en el Parlamento, etcétera. Entonces, la solución puede demorar un poco más, pero creo que en ambos países la situación va a mejorar.

Personalmente, no me sorprendería si el ejemplo uruguayo estimula la discusión sobre la regulación del cannabis en esos dos países. Ya hay legisladores y organizaciones civiles que están haciendo una campaña a favor. Hay propuestas legislativas que permitirán llegar a cambios más profundos. Entiendo que en Uruguay hay una preferencia por cerrar el sistema a residentes del país. Pienso que eso es más para prevenir tensiones diplomáticas, porque no creo que en la práctica generen grandes problemas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos su visita a la Comisión y a Uruguay. Vamos a estar en contacto con usted. Le vamos a solicitar el documento con relación a la evaluación de esos veinticinco países que han habilitado el autocultivo.

Reiteramos el agradecimiento por su presencia y por toda la información que nos ha brindado en esta tarde que, por lo menos, para nosotros ha sido muy valiosa.

SEÑOR JELSMA.- Gracias a todos ustedes por darme esta oportunidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.

≠